

東京女子大学
経済研究
第4号 2016年3月

卒業論文要約

開発援助とソーシャルキャピタル

宮尾 優見

序論

人々間の協調的な行動を促す「信頼」「互酬性の規範」「ネットワーク」をソーシャルキャピタル、日本語で社会関係資本と呼んでいる。

社会学の研究分野として捉えられてきたこのソーシャルキャピタル論であるが近年経済学、特に開発経済学の分野で注目されている。ソーシャルキャピタルが蓄積されている地域ほど、開発援助の効果が大きく、その効果は持続的だという調査結果が出ている。昨年カンボジアに行き、開発援助の現場を見てきた筆者はビジネスを通じて途上国支援をすることこそが「持続的な開発援助」であると信じてきた。しかし政府機関が行う従来の開発援助でもこのソーシャルキャピタルに注目し、これを醸成する、また既存のソーシャルキャピタルを活かす援助を行えば、長年批判されてきた被援助者にオーナーシップのない援助も改善されるのではないかと考えられる。本論ではソーシャルキャピタルと開発援助との関係に着目し、より持続的な途上国開発を行う為のソーシャルキャピタルの活用について論じていきたい。

第1章 ソーシャルキャピタルとは

かつての日本は、地縁・血縁型のコミュニティによって成り立っていた。経済活動が活発になり、ヒト・モノの移動が容易になると、ヒト・モノは都市部に集中するようになった。地縁・血縁がないコミュニティでは、人との繋がり、助け合いなどによって地域共同体の結束が強くも弱くもなる。そこに介在するのは、日々の人々の営みの中にある目に見えない“人々の協調的行動”であるが、それを認識することで、コミュニティの結束の要因も明確になる。そして、その目に見えない物を「ソーシャルキャピタル」と呼び、コミュニティとソーシャルキャピタルの関係が議論されるようになってきた。例えば、ソーシャルキャピタルが蓄積されている地域は、犯罪率が低いことや失業率が低いことが明らかとなっている。ソーシャルキャピタルはそれを蓄積することが目的ではなく、既に蓄積されているものを効果的に利用することに焦点が当てられてきたが、最近では前述

の効果を期待してソーシャルキャピタルを蓄積することを目的とした事業も行われている。

本論では社会全体の協調的な行動に重点を置き、ソーシャルキャピタルを「社会行動全般と対人関係にかかわる個人の行為を規定する規範全体」として捉えたい。この定義は世界銀行のソーシャルキャピタルの研究促進を目的としているワーキンググループ、「社会関係資本イニシアティブ (social capital initiative)」が使用している定義である。

第2章 開発援助

第1節 開発援助とは

「発展途上国への開発協力」を指す開発援助だが、近年その概念は大変幅広いものになっている。一般に「開発援助」は公的資金¹を利用し援助を行う、ODA(Official Development Assistance)とその他公的資金の流れ、そして民間資金(Private Flows)、非営利団体による贈与が挙げられる。またそういった無償援助だけでなく途上国企業の起業への「投資」やマイクロファイナンスやプロジェクトファイナンスのように「融資」、また途上国の貧困者を対象にビジネスを行う「BOP ビジネス」等、多種多様の“援助”がある。

第2節 近年の開発援助の現状と課題

国際機関が捉えている開発援助の課題は「持続的な援助へ、ドナーの支援が終わった後も援助を受ける側の国々が自立し発展を続けられるような援助のかたちの実現」であり、この課題を解決できると注目されている開発援助が「参加型の開発援助」である。

第3節 参加型の開発援助

『参加型開発』(2002, 斎藤)によると、「参加型開発は1990年代以降の重要な開発援助戦略である。“参加”とは、単に政府や援助機関が実施する開発プロジェクトの過程に途上国の人々を参加させるというだけの表面的意味ではない。

1 「ODA」：外務省 HP より「政府または政府実施機関によって開発途上国または国際機関に供与されるもので、開発途上国の経済・社会も発展や福祉の向上に役立つために行う資金・技術提供による公的資金を用いた協力のこと。」

2 「その他資金の流れ」：外務省 HP より「国際協力銀行が行う民間の輸出信用や直接投資に対する金融等」

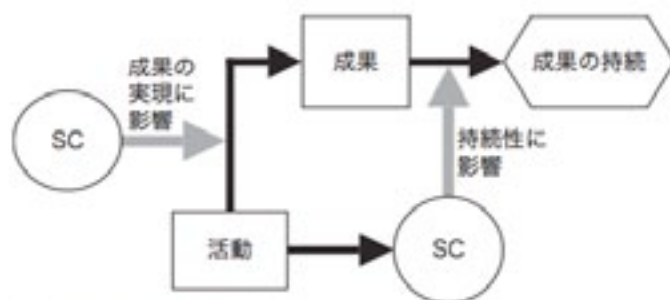
貧困から抜け出すための開発を人間中心の活動としてとらえ、被援助者の主体性を尊重し、彼ら自身が力をつけることで自らの状況の改善をはかること（エンパワメント）を目指す理念であり、原則である。」したがって、参加型開発プロジェクトを実施する際は、当事者意識が高まる（オーナーシップの確立）。活動が自分のプロジェクトとして認識されれば、それに対して協力的になることが当然予想され、事業の実現も円滑になると期待される。たとえ途上国の人々に負担になるようなことがあっても、その負担が将来の生活レベルの向上に意味があるなら、人々は協力を惜しまない。その結果、参加によって開発の効果性と効率性を高めることができる。このような過程を人々が経験することにより、様々な事柄を学習し、自らも能力を向上させることができる。社会の構成員の能力が高まれば、社会全体として多くの問題に立ち向かっていく能力も向上する。すなわち、ガバナンスが向上するわけである。この一連の連鎖を通して、開発は政治的、経済的、社会的に持続可能で長期間効果を発揮することができる。

第3章 ソーシャルキャピタルと開発援助

ODA を始め開発援助の世界で「ハード」から「ソフト」に主役が交代しつつある。そんな中で注目される研究課題は類似した援助案件（例えばインフラ建設や保健・衛生プロジェクト）を異なる社会で実施した際、その効果に往往にして大きな差が存在する理由はどこにあるのかということである。「為政者の怠慢」「技術力の不足」だけではなく、インフラを運用・活用する人々やコミュニティの「受け止め能力」が問題なのではないか、という議論が1990年代から盛んになる。つまり社会がインフラや公共サービスを活用し発展していくための重要な要因はどの程度ソーシャルキャピタルが存在しているかによるという議論である。具体的にはもともと人々が助け助け合うという「互助・互酬」の精神が発達しているか、公共財を皆で大切に使う「規範」が浸透しているか、行動を起こす際個人主義的ではなく「信頼」に基づいた協調的な振る舞いが可能であるか、様々な情報、知識、資金などにアクセスできる「ネットワーク」を持っているかなどがソーシャルキャピタルの存在を示すものであり、こういった文化が根付いている社会では開発プロジェクト成功の確率がそうでない社会より高いとされる。

ソーシャルキャピタルの開発に与える影響としては図1に示す2通りが考えられる。図1の左側では、上述のようにプロジェクトの活動が成果に至る道筋で、既存のソーシャル・キャピタル（SC）が所期の成果（プロジェクト目標など）の実現を促進する可能性があることを示している。

図1 ソーシャルキャピタルと開発プロジェクト



出所：佐藤寛・足立佳菜子作成

(「ソーシャル・キャピタルと国際協力」2002:p5)

一方、ソーシャルキャピタルには第2の重要な働きがある。図1の“活動”の右側の矢印は、プロジェクト活動を通じて当該社会における「信頼関係」「ネットワーク」「規範」などのソーシャルキャピタルが適切に育つことが可能であるなら、プロジェクトが終了し、ドナーの資金的・精神的支援がなくなった後も、プロジェクトの成果が持続的に機能し続けることがさらに可能になることを表している。以下において世界銀行の社会関係資本イニシアティブワーキンググループの行った実証分析に基づき、ソーシャルキャピタルの開発プロジェクトへのこういった2種類の影響の存在を検証する。

第4章 実証分析³

第1節 農業とソーシャルキャピタル

まず実証分析によって、高いソーシャルキャピタルが途上国の持続的開発に繋がること（図の第一の影響）を証明したい。

マリ共和国での農業技術普及プロジェクト(Training and Visit system)とソーシャルキャピタルとの関係性についてみていきたい。同プロジェクトは同じデザインで国内各地で実施されたが、ハイパフォーマンスの地域とローパフォーマンスの地域に分かれた。世銀の分析によるとこの違いを生んだのは「識字プログラムの存在」である。ハイパフォーマンスの地域の76%で識字プログラムが実施されており、一方ローパフォーマンスの地域ではたった22%しかこのプログラムが存在しなかったのである。識字プログラムと信頼（ソーシャルキャピタル）との関係は「この識字プログラムの参加者によると、読み書きができるようになることで自信が生まれ、新しいアイデア、技術を生み出すことを促進してくれ

3 Social Capital Initiative Working Paper Series より

る」⁴、「PNVA」など農業技術普及の活動において、文章化された目に見える形でそのプログラムのインパクトを記録するので、技術普及活動の効果を人々が理解できるようになり信頼を獲得しやすくなる。」である。

次に農業技術普及を行う「技術普及員（Extension Agent-EA）の存在の捉え方にもハイパフォーマンスとローパフォーマンスの地域では違いが生まれている。ハイパフォーマンスの地域はEAの重要性を感じている農民は80%であるのに対し、ローパフォーマンスの地域ではたった47%である。パフォーマンスの高さとEAの重要性を認識し信頼していく能力は相関関係があるといえる。ハイパフォーマンスの地域ではコンタクトグループの67パーセントがEAの普及した技術的なテーマ（伝達すべき情報）を適切だと感じており、一方でローパフォーマンスの地域はコンタクトグループの20パーセントしかそう感じていない。この技術的なテーマについての理解が村民にないと、ますますEAへの信頼が失われ、次の活動を成功させていくことも難しくなる。ハイパフォーマンス地域にあった高いソーシャルキャピタルがEAと村民の信頼に基づいた繋がりを生みプロジェクトの成功に結び付いたと結論付けられる。

第2節 ソーシャルキャピタルの醸成

ーインドの社会林業の事例を用いてー

次に図1の第2の重要な役割である、開発プロジェクト等のそのコミュニティの外部より持ち込まれる活動によりソーシャルキャピタルを醸成、強化できるかという点を検証したい。つまりドナーによってソーシャルキャピタルは作り出すことができるのかという疑問である。

ここで、インドで実施されているジョイント・フォレスト・マネジメント（共同森林管理／以下、JFMと略称）を紹介したい。このプロジェクトでは、森林局と住民による森林、植民地の共同管理が唱われており、円滑な林地管理の為には両者の間の信頼関係の存在が不可欠であるとされている。JFMではまず、従来森林局が独占していた「林産物の収益」を村落森林保護管理委員会（VFPMC）⁵メンバーと折半すること、植林地に生えている牧草の刈り取り権をメンバーにだけ与えることなどを提示している。しかしこのような利益は住民にとって生活を大きく変える魅力的なインセンティブとは言えない。より魅力的なインセンティブとして、植林活動とは直接関係のない貯水用の簡易ダムの建設や、給水用ハンドポ

4 「PNVA」は1996年から実施されている農業技術普及プロジェクト。（The National Agricultural Extension Program）

5 「VFPMC」には森林局の指導のもとで林地への不法侵入者の監視を始めとする森林保全活動全般を住民の自発的な活動として行うことが期待されている。

ンプの設置、巡回医療団の招請などの生活環境の改善を与えることにした。しかし、森林の外でのこのような活動は森林局の管轄外になるので、森林局の自前の資源だけではこうした施設の調達は不可能である。ここで第三者の存在（外国からのドナー、政府の他の省庁、NGO など）が必要なのである。こういった便宜供給の実績を現実には観察した村人は森林局に対する信頼を持つようになり、その結果村の周囲の林地は適切に保護されるようになった。これは、森林局がドナー資金を上手に活用して、住民を森林保護に動機付けることに成功した例と言える。ドナーは、資金投入によって「森林局」と「VFPMC」との間の信頼関係醸成に寄与したということである。つまり、この事例は、森林局と村人の間に「信頼関係」が欠如していることが開発目的達成の阻害要因になっていたとき、外部者たるドナーがなんらかのエントリーポイント活動（EPA）を注入することによって住民を森林保護活動に誘導するためのきっかけ作り、住民と森林局間の「信頼関係」を醸成し、開発プロジェクトの成果を高めることができた事例として見るることができる。そうであれば、「信頼」は第三者によって操作可能であるということである。

結論

ソーシャルキャピタルを高めることは途上国の持続的な開発援助に繋がる。開発援助において活用されるべきソーシャルキャピタルは2種類ある。第一に、ある開発活動の成果に至る道筋で既存のソーシャルキャピタルが所期の成果（プロジェクト目標など）の実現を促進する可能性があること（＝活用アプローチ）。第二に、プロジェクト活動の期間中に当該社会における「信頼関係」「ネットワーク」「規範」などのソーシャルキャピタルが適切に育ち、その結果プロジェクトが終了し、ドナーの資金的・技術的、精神的支援がなくなった後も、プロジェクトの成果が持続的に機能し続けることが可能になるということである（＝醸成アプローチ）。活用アプローチは農業とソーシャルキャピタル⁶の実例分析でその因果関係の存在が明白になった。しかし、第二点のソーシャルキャピタルの醸成については、醸成自体は短期的には可能であることは観察されるも、醸成されたソーシャルキャピタルが持続的なものになるかはまだ疑問が残る。醸成されたソーシャルキャピタルがドナー撤収後も長く維持されるためには、こういった環境下で外挿されたソーシャルキャピタルが持続的になるのか、こういった条件下では持続的ではないのか、事例に基づいた研究の蓄積が求められる。ソーシャルキャピタルは新しい概念だからこそ、今後も多くの実証分析が必要である。しかし、ソーシャルキャピタルの存在が開発プロジェクトの成功につながる可能性が大きい

6 卒業論文では計3つの実例をあげ論証した。

い（活用アプローチ）ことは実例から確かであり、「ソーシャルキャピタルを高めることは途上国の持続的な開発援助に繋がる」と結論づける。ソーシャルキャピタルが高まることで、従来の援助の課題であった「援助を受ける側の当事者意識」、「援助する側、される側の価値観の共有」を生み出すということは事例分析から明らかである。

主要参考文献目録

- ・ 稲葉陽二, 2011, 『ソーシャル・キャピタル入門—孤独から絆へ』 中公新書.
- ・ 斎藤文彦, 2002, 『参加型開発』 日本評論社.
- ・ 佐藤寛, 2001, 『援助と社会関係資本』 アジア経済研究所.
- ・ ———, 2003, 『参加型開発の再検討』 アジア経済研究所.
- ・ ———, 2008, 「もう一つの社会資本 = 社会関係資本（ソーシャルキャピタル）と日本の国際協力」 建設コンサルタント協会誌 240号 Consultant【特集】 国際協力の未来.
- ・ 佐藤寛, 坂田正三, 足立佳菜, 2002, 「ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して - 総論編」, 国際協力事業団 国際協力総合研究所, p1-p32.
- ・ 吉田秀美, 2002, 「ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して - 事例分析編」, 国際協力事業団 国際協力総合研究所, p251-p277.
- ・ World Bank, *Social Capital Initiative Working Paper Series* より
Catherine Reid and Lawrence Salmen, 2000, *Understanding Social Capital Agricultural Extension In Mali: Trust And Social Cohesion*, p1-p24.
Thierry van Bastelaer, 2000, *Does Social Capital Facilitate The Poor's Access To Credit*, p1-p19.

(指導教員: 穴戸恒信)